



## ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับความมั่นคงทางสังคม<sup>1</sup>

ความมั่นคงทางสังคมนั้น เป็นสิทธิขั้นมูลฐานของประชาชนและเป็นอุดมการณ์ที่แพร่หลายที่สุดของมวลมนุษยชาติอย่างหนึ่ง ดังเห็นได้จากปฏิญญาสิทธิมนุษยชน<sup>2</sup> ซึ่งกล่าวไว้ว่า

" มาตรา 22 ในฐานะสมาชิกของสังคม ด้วยความอุทิศของชาติตลอดจนความร่วมมือระหว่างประเทศ และด้วยความสอดคล้องกับการจัดระบบและทรัพยากรของแต่ละรัฐ บุคคลมีสิทธิในความมั่นคงทางสังคม และชอบที่จะได้รับผลแห่งสิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม ซึ่งจำเป็นคือ เกียรติภูมิและหลักการพัฒนามนุษยชาติอย่างอิสระ เสรีของตน

มาตรา 25 (1) บุคคลมีสิทธิที่จะได้มีมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับสุขภาพและความอยู่ดีของตนเองและครอบครัว รวมทั้งอาหาร เสื้อผ้า ที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาลและการบริการสังคมที่จำเป็น และมีสิทธิที่จะได้รับความมั่นคงในกรณีว่างงาน เจ็บป่วย ทูพลาภาพ เป็นม่าย วัยชรา หรือการขาดปัจจัยในการดำรงชีพอื่นใดในเหตุการณ์ที่เกินความสามารถของตน

---

<sup>1</sup> องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้สรุปความหมายของความมั่นคงทางสังคมว่า เป็นมาตรการของสังคมในการให้ความคุ้มครองแก่สมาชิก ดังนี้

1. คุ้มครองให้ปลอดภัยจากความหายนะทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดจากการสูญเสียรายได้ทั้งหมดหรือบางส่วน เนื่องจากความเจ็บป่วย การคลอดบุตร อุบัติเหตุในการทำงาน การว่างงาน ทูพลาภาพ ชรา หรือตาย

2. คุ้มครองให้ได้รับการรักษาพยาบาล

3. สงเคราะห์และดูแลครอบครัวของผู้มีรายได้และเด็กเล็ก ดู ILO ,

INTRODUCTION TO SOCIAL SECURITY , PP. 2-3

<sup>2</sup> พิศวาท สุคนธ์พันธ์ และพันธุ์ทิพย์ กาญจนจิตรรา, รวมบทบัญญัติเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศ , (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2525)

(2) มารดาและบุตร ชอบที่จะได้รับการดูแลและความช่วยเหลือเป็น  
 อย่างดี เด็กทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นบุตรในหรือนอกสมรสย่อมได้รับความคุ้มครองทางสังคมเช่นเดียวกัน"

ความมั่นคงทางสังคม เกี่ยวพันกับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพอย่างลึกซึ้ง เพราะเป็นทั้งเป้า  
 หมายและแนวความคิด เริ่มต้นของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ดังเห็นได้จากถ้อยคำ " กองทุนสำรอง  
 เลี้ยงชีพ " เอง ซึ่งมีนัยว่าเป็นการออมทรัพย์ในรูปของกองทุนที่จัดตั้งขึ้นโดยมีจุดประสงค์  
 เป็นการเผื่อหรือสำรองไว้ใช้เลี้ยงชีพ ทั้งในปัจจุบันและอนาคต นอกจากนี้ การพิจารณาวาง  
 นโยบายทางภาษีหรือให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรต่อกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในอนาคตจะมีที่จะ  
 ต้องนำภาพรวมของความมั่นคงทางสังคมในประเทศนั้น ๆ ไปประกอบการพิจารณาด้วย

ในบทนี้จะได้กล่าวถึงความรู้ทั่วไป เกี่ยวกับความมั่นคงทางสังคมในเรื่องความเป็นมา  
 มูลเหตุ และวิธีการสร้างความมั่นคงทางสังคม วิธีการต่าง ๆ ในประเทศต่าง ๆ เพื่อเป็นการปู  
 พื้นฐานความเข้าใจ และจะได้นำไปใช้วิเคราะห์ วิจัย เปรียบเทียบในบทต่อไป

### 1. ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์

บีเวอริจ กล่าวว่า จุดมุ่งหมายของความมั่นคงทางสังคม คือ การประกันให้พลเมืองทุกคน  
 สามารถมีรายได้พอเพียงแก่หน้าที่ความรับผิดชอบของเขา <sup>3</sup>

ทิตมัส เน้นว่า ความมั่นคงทางสังคมช่วยกระจายรายได้ และทรัพยากรของมนุษยชาติ ให้  
 เป็นธรรมมากขึ้นกว่าระบบเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ <sup>4</sup>

คณะกรรมการความมั่นคงทางสังคมของประเทศนิวซีแลนด์ ชี้ว่า ระบบความมั่นคงทางสังคม  
 ควรมีจุดหมายสำคัญในการประกันให้ทุก ๆ คนมีมาตรฐานการครองชีพที่ดีเท่าเทียมกัน เพื่อให้ทุกคน  
 รู้สึกมีส่วนร่วมในการสร้างสรรค์สังคม และเป็นเจ้าของสังคมร่วมกัน <sup>5</sup>

<sup>3, 4, 5</sup> ดู A. I. OGUS & E. M. BARENDT, THE LAW OF SOCIAL SECURITY,  
 (LONDON : BUTTERWORTHS) 1978, P.1

คำกล่าวข้างต้นนี้ เห็นได้ชัดว่า จุดหมายของความมั่นคงทางสังคมแยกไม่ออกจากอุดมคติ และคุณค่าทางการเมือง การปกครอง การพัฒนาความมั่นคงทางสังคมได้รับอิทธิพลจากการเมืองเป็นอย่างมาก

ในสมัยแรก ๆ ที่มีการปฏิวัติอุตสาหกรรมใหม่ ๆ สังคมมีความเชื่อว่าปัจเจกชนทุกคนสามารถรับผิดชอบต่อสวัสดิการของตนเองได้ หากใช้ความพยายามพอสมควร ดังนั้น ในยุคนั้น ความจริงเป็นความผิดของปัจเจกชนโดยแท้ ยิ่งกว่าเป็นความผิดของระบบสังคมหรือระบบเศรษฐกิจ คนยากจนที่ก่ออาชญากรรมได้รับการลงโทษอย่างหนัก สังคมแก้ไขปัญหาคอนยากจนด้วยการลงโทษปราบปราม เช่นเกณฑ์คนจนไปทำงานในโรงงาน ที่มีสภาพเลวร้าย เป็นต้น <sup>6</sup>

ในระยะต่อมา เมื่อบรรยากาศทางการเมืองคลี่คลายตัวลงไป แนวความคิดเกี่ยวกับมนุษยธรรมแพร่หลายขึ้น พร้อมกับแนวความคิดในเรื่องเสรีภาพ องค์การศาสนา องค์การสาธารณกุศล มีบทบาทแก้ไขปัญหาคอนยากคือคร้อนของประชาชนมากขึ้น มีการตั้งวัดและสถานสงเคราะห์ต่าง ๆ มากขึ้น รวมตลอดถึงสมาคมช่วยเหลือกันและกันของประชาชน และสหภาพแรงงานของกรรมกร ซึ่งมีพลังในการต่อรองค่าจ้างและสวัสดิการของกรรมกรเป็นอย่างมาก ในระยะนี้ เริ่มมีการนำระบบประกันภัยมาใช้ด้วย เพื่อกระจายการเสี่ยงภัยด้วย และแนวความคิดที่ว่ารัฐควรเข้ามามีบทบาทต่อการสร้างความมั่นคงทางสังคมร่วมกับเอกชนนั้น เริ่มก่อตัวขึ้น ทั้งนี้เพราะความยากจนเสื่อมโทรมยังคงมีอยู่ทั่วไป การให้ชุมชนแก้ไขปัญหาก็มีกจะทำได้ไม่พอเพียง และมีกจะให้ช่วยเหลือเมื่อทุกสิ่งทุกอย่างสายไปเสียแล้ว

ในระยะต่อมา เริ่มมีแนวความคิดว่า คนทุกคนเป็นเจ้าของสังคม และสังคมต้องรับผิดชอบต่อคนทุกคนในสังคมด้วย การจัดสวัสดิการโดยรัฐจึงได้รับการยอมรับอย่างเต็มที่ <sup>7</sup>

มีข้อน่าสังเกตว่า ในชุมชนที่เงินทองไม่มีบทบาทในชีวิตประจำวันมากนักนั้น ชุมชนนั้นมักมี

<sup>6</sup> IBID. P.2

<sup>7</sup> IBID. P.2-3

ประเพณีในการช่วยเหลือ ก็คืออย่างที่ดีต่อสมาชิกผู้เยาว์วัย หรือผู้ชราภาพ และกลายเป็นกำแพง สะกิดกันความยากจนได้ อย่างไรก็ตามก็ตีกระแสการปฏิวัติอุตสาหกรรมได้ค่อย ๆ ทำลายลักษณะชุมชน ดังกล่าว โดยการเปลี่ยนสังคมเกษตรกรรมไปสู่สังคมอุตสาหกรรม ทำให้ประเพณีอันดีงามและวิธีการแก้ไขปัญหาความยากจนซึ่งมีประวัติศาสตร์ยาวนานนี้ ต้องค่อย ๆ สลายตัวไป ผลเสียหายจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมได้แสดงออกมาในรูปของความขัดแย้งอย่างชัดเจน ได้แก่สภาพที่คนกลุ่มหนึ่ง จำนวนน้อย ๆ มีชีวิตที่โอ่หน้าสำราญ และหรูหราฟุ่มเฟือย ในขณะที่ประชาชนจำนวนมากต้องอดอยาก ทิวโหยและอัคคีคีคีคีสน<sup>๘</sup>

## 2. ลักษณะและสาเหตุของความไม่มั่นคงทางสังคม

ความไม่มั่นคงทางสังคมมีหลายรูปแบบ ซึ่งล้วนส่งผลให้ปัจเจกชนและสังคมเกิดปัญหานานาประการขึ้นได้

ตัวอย่างที่ 1 ผู้เฒ่าครอบครัว เสียชีวิตลงในวัย 35 ึ่งภรรยาหม้ายและบุตรเล็ก ๆ ให้ต้องดิ้นรนต่อสู้กับชะตากรรมตามลำพัง ภาระต่าง ๆ มีมากมาย นับแต่การจัดการศพ 4 ตลอดจนการส่งเสริมการศึกษาและอบรมมณีนิสัยให้บุตรเป็นคนดี ความขาดแคลนเร้นคันโดยไม่คาดฝันนี้ นอกจากทำให้ปัจเจกชนได้รับความทุกข์ทรมานแล้ว ยังอาจสร้างปัญหาสังคมต่าง ๆ ตามมาด้วย เช่น ปัญหาโสเภณี ปัญหาสุลัม ปัญหาเด็กจรจัด ปัญหาอาชญากรรม ปัญหายาเสพติด ฯลฯ

ตัวอย่างที่ 2 คนงานถูกบังคับให้ออกจากงาน เพราะเศรษฐกิจซบเซา เจ็บป่วยอย่างร้ายแรง หรือถึงวัยเกษียณ ไม่มีรายได้อันใดเพื่อยังชีพ นอกจากบุคคลดังกล่าวจะเป็นคนร่อนอย่างมา เพราะขาดเงินเดือนค่าจ้างประทั่งชีวิตแล้ว ก็ยังอาจก่อปัญหาสังคมต่าง ๆ ได้ด้วย

ตัวอย่างที่ 3 คนงานประสบอุบัติเหตุ ต้องพักรักษาตัวนานหลายเดือน หรือถูกสั่งให้ออกจากงาน โดยมีสมาชิกน้อย ๆ ในความดูแลรับผิดชอบด้วย โดยเฉพาะหากสมาชิกในครอบครัวเกิด

<sup>๘</sup> ILO , INTRODUCTION TO SOCIAL SECURITY , P.1

เจ็บป่วย หรือมีเหตุต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก บุคคลก็ยิ่งเดือดร้อนมากขึ้น และอาจทำให้เกิดปัญหาสังคมตามมาด้วยอีกมากมาย

ความไม่มั่นคงทางสังคมดังตัวอย่างทั้งหมดที่กล่าวมาแล้วข้างต้นมีลักษณะใหญ่ ๆ 2 ประการ คือลักษณะการสูญเสียรายได้ไป เพราะตาย เจ็บป่วย ว่างงาน หรือเกษียณอายุ ฯลฯ ประการหนึ่ง และการมีรายจ่ายเพิ่มขึ้น เพราะมีสมาชิกใหม่ ต้องเสียค่ารักษาพยาบาล ฯลฯ อีกประการหนึ่ง ผลเสียหายที่เกิดขึ้นไม่เพียงแต่มีผลต่อบัณฑิต เจกชน หากแต่ยังส่งผลกระทบต่อชีวิตผู้คนในสังคมทั้งระบบอย่างลึกซึ้งต่อเนื่อง

การวิเคราะห์สาเหตุของความไม่มั่นคงทางสังคมดังกล่าวข้างต้นอย่างลึกซึ้งนั้น ทำได้ยาก เพราะแต่ละสาเหตุล้วนมีสาเหตุอื่นเกี่ยวพันกันไม่รู้จบ อย่างไรก็ตาม หากกล่าวอย่างสังเขปแล้ว สาเหตุต่าง ๆ มีเพียง 3 ประการ คือ

ประการที่ 1 การสูญเสียรายได้อันเป็นผลจากการที่ไม่ได้ทำงาน เพราะเหตุต่าง ๆ เช่น ตาย ชรา ว่างงาน ถูกปลดออกจากงาน เกิดอุบัติเหตุ หรือเจ็บป่วยเรื้อรัง ฯลฯ

ประการที่ 2 การเกิดค่าใช้จ่ายพิเศษขึ้นจำนวนมาก ๆ เช่น เมื่อมีสมาชิกในครอบครัวเจ็บป่วย ฯลฯ

ประการที่ 3 งานที่ทำอยู่มีรายได้ต่ำ หรือมีรายได้ไม่พอกับรายจ่ายสำหรับบุคคลอื่นที่อยู่ในความอุปการะ เช่น มารดากับบุตรเล็ก ๆ ฯลฯ

### 3. วิธีการสร้างความมั่นคงทางสังคม

วิธีการของรัฐบาลในการดำเนินการจัดสร้าง ความมั่นคงทางสังคมเท่าที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันอาจแยกเป็นระบบต่าง ๆ ได้ ดังนี้<sup>๑</sup>

<sup>๑</sup> ILO , INTRODUCTION TO SOCIAL SECURITY. PP. 2-7



3.1 ระบบประกันสังคม หรือ Social Insurance บิสมาร์ค นายกรัฐมนตรีแห่งรัฐบาลเยอรมัน ได้สถาปนาระบบประกันภัยสังคมขึ้นระหว่าง ค.ศ. 1883-1889 ซึ่งเป็นระบบประกันภัยแบบบังคับให้คนงานผู้เอาประกันเป็นผู้จ่าย เงินสมทบร่วมกับฝ่ายสำคัญในระบบนี้ คือนายจ้าง และรัฐบาล ตัวอย่างจากเยอรมันได้แพร่หลายไปยังประเทศอื่น ๆ ซึ่งแม้ประเทศต่าง ๆ จะแตกต่างกันในรายละเอียดอยู่บ้าง แต่ก็มีหลักใหญ่คล้ายคลึงกัน คือ มีการกระจายการเสี่ยงภัยในหมู่ผู้เอาประกัน

3.2 ระบบสังคมสงเคราะห์ หรือ Social Assistance หลาย ๆ ประเทศในคาบสมุทรสแกนดิเนเวีย เริ่มโครงการความมั่นคงทางสังคมด้วยสิ่งๆ ที่เรียกกันในปัจจุบันว่า สังคมสงเคราะห์ ซึ่งใช้เงินจากรายได้แผ่นดินมากกว่าการสมทบของปัจเจกชน การจ่ายผลประโยชน์สงเคราะห์อาจขึ้นอยู่กับความจำเป็นและสมควร ซึ่งอาจปรับปรุงไปตามฐานะของบุคคล ปัจจุบันประเทศที่ใช้ระบบนี้ได้เปลี่ยนไปใช้ระบบประกันสังคมแล้ว เว้นแต่ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ ยังใช้ทั้งระบบประกันสังคม และสังคมสงเคราะห์ควบคู่กัน

3.3 ระบบรัฐสวัสดิการ หรือ Benefit Financed by General Revenue ระบบนี้ใช้เงินส่วนใหญ่หรือทั้งหมดจากรายได้ของรัฐ จัดการให้สวัสดิการแก่ประชาชนในภาวะการณที่ระบุไว้ ประโยชน์สงเคราะห์เหล่านี้อาจรวมถึง บำเหน็จบำนาญแก่คนชรา คนทุพพลภาพ เด็กกำพร้า หรือหม้าย ในทำนองเดียวกันการที่บางประเทศดำเนินการบริการทางด้านสาธารณสุข จัดให้มีการพยาบาลแก่ทุกคนโดยไม่มีการจ่ายสมทบหรือส่วยรายได้ก็เป็นรัฐสวัสดิการอย่างหนึ่งด้วย

3.4 ระบบประโยชน์สงเคราะห์ครอบครัว หรือ Family Benefits ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 เล็กน้อย นายจ้างชาวฝรั่งเศสและเบลเยียมกลุ่มหนึ่งได้นำการสงเคราะห์ชนิดนี้เข้ามาในระบบประกันภัยและระบบสังคมสงเคราะห์ มีลักษณะเป็นการจ่ายเงินทุกสัปดาห์แก่ผู้มีบุตร โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะจูงใจให้ประชาชนมีบุตรเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในประเทศที่อัตราการเกิดต่ำมาก เพื่อป้องกันมิให้อัตราค่าแรงถีบขึ้นสูงเกินไป และเพื่อให้ครอบครัวที่มีรายได้น้อยสามารถเลี้ยงดูบุตรหลานได้ตามอัธยาศัย รวมทั้งเพื่อให้เด็กที่เกิดใหม่มีโอกาสเท่าเทียมกับเด็กที่เกิดในครอบครัวที่มีเงิน



3.5 ระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ หรือ Provident Funds ระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเกิดขึ้นในเอเชียเมื่อกลางศตวรรษที่ 20 แล้วแพร่ขยายไปในทวีปอัฟริกา เอเชีย ประเทศต่าง ๆ ในทะเลแคริบเบียน เพราะเห็นว่าง่ายต่อการบริหาร

ระบบนี้เป็นวิธีการออมทรัพย์แบบบังคับ โดยคนงานและนายจ้างจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนกลางอย่างสม่ำเสมอ และเงินสมทบบวกดอกผลจะแยกกันที่กลางบัญชีของคนงานแต่ละคน จำนวนเงินที่สะสมไว้นี้จะจ่ายแก่คนงาน หรือทายาทเมื่อมีเหตุการณ์พิเศษเกิดขึ้น เช่น ชราภาพ ทูพลาภาพ หรือตาย กองทุนบางแห่งอนุญาตให้ถอนเงินบางส่วนก่อนได้ในเหตุการณ์บางอย่าง เช่น ความเจ็บป่วย การว่างงาน หรือเพื่อวัตถุประสงค์อื่น เช่น การซื้อที่อยู่อาศัย

ระบบนี้เป็นหัวใจของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ซึ่งจะได้กล่าวอย่างละเอียดในบทที่ 3

3.6 ระบบโครงการของนายจ้าง หรือ Provision Made by Employers โครงการเหล่านี้เน้นที่การเลี้ยงชีพ หรือประสบันตรายในการทำงาน นายจ้างมีความรับผิดชอบในการรักษาพยาบาล และจ่ายค่าทดแทนหรือค่าชดเชย นอกจากนี้ในบางกรณี นายจ้างตั้งโครงการบำนาญ (Pensions plan) จ่ายเงินจำนวนหนึ่งทุกเดือนแก่ลูกจ้างที่ออกจากงาน ทูพลาภาพ หรือตาย โครงการส่วนใหญ่เหล่านี้นายจ้างเป็นผู้ออกเงินทั้งหมด แต่ก็มีบางโครงการที่ลูกจ้างต้องจ่ายเงินสมทบด้วย แนวโน้มของโครงการเหล่านี้ในภาคเอกชน มุ่งไปสู่การให้ลูกจ้างออกเงินสมทบเข้ากองทุน และใช้สถิติประกันภัยช่วยในการบริหารการเงิน

3.7 ระบบบริการทางสังคม หรือ Social Services งานบริการสังคมเป็นการหนุนช่วยในอีกด้านหนึ่งที่ไม่ใช่การหนุนช่วยด้านการเงิน มีประกอบด้วยงานบริการด้านสุขภาพ การป้องกันสุขภาพ และอุบัติเหตุ ฯลฯ

#### 4. ประโยชน์ส่งเคราะห์รูปแบบต่าง ๆ<sup>10</sup>

4.1 ประโยชน์ส่งเคราะห์สุขภาพ การบำรุงสุขภาพเป็นประโยชน์ส่งเคราะห์ประการ

<sup>10</sup> ILO , INTRODUCTION TO SOCIAL SECURITY , PP 27 - 104

แรก ในบัญชีอนุสัญญา ความมั่นคงทางสังคม 1952 (No.102) ทั้งนี้เพราะสุขภาพเป็นการเสี่ยงที่ เกี่ยวพันไปถึงเรื่องอื่น ๆ ของความมั่นคงทางสังคม เช่น การว่างงาน การได้รับอันตราย ฯลฯ

ประโยชน์ส่งเคราะห์สุขภาพอาจแบ่งระบบกว้าง ๆ เป็น 2 ระบบ คือ ทางอ้อม และ ทางตรง ทางอ้อมมีบทบาทในประเทศอุตสาหกรรม โดยผู้ประกันสุขภาพจ่ายเบี้ยประกันเป็นค่ารักษา บำรุงสุขภาพในสถาบันการแพทย์ของเอกชน และสถาบันความมั่นคงทางสังคม จ่ายค่าธรรมเนียมแก่ สถาบันการแพทย์ของเอกชนอีกต่อหนึ่ง ทางตรงคือ สถาบันความมั่นคงทางสังคมตั้งสถาบันการแพทย์เอง

4.2 ประโยชน์ส่งเคราะห์การเจ็บป่วย การมีครรภ์ และประโยชน์ส่งเคราะห์ที่ผิดปกติ  
 ประโยชน์ส่งเคราะห์คนเจ็บป่วย แม้จะต่างกับประโยชน์ส่งเคราะห์ที่มีครรภ์อยู่บ้างแต่ก็ใกล้ชิดกัน มาก จึงมักมีการรวมเข้าด้วยกัน และบริหารในฐานะเป็นประโยชน์ส่งเคราะห์ระยะสั้น ประโยชน์ ส่งเคราะห์รูปนี้เป็นการจ่ายเงินสดให้เมื่อบุคคลที่เอาประกันต้องหยุดงาน เพราะเจ็บไขทางสุขภาพ เงินที่จ่ายให้เป็นการทดแทนรายได้ที่สูญเสียไปบางส่วนหรือทั้งหมดนั่นเอง การส่งเคราะห์แบบนี้อาจ แบ่งเป็นการส่งเคราะห์ทางตรงและทางอ้อมเช่นเดียวกับแบบ 4.1

ประโยชน์ส่งเคราะห์ค่าปลงศพ เป็นการจ่ายเงินก้อนใหญ่เพื่อช่วยเป็นค่าใช้จ่ายในการ ปลงศพต่าง ๆ เมื่อผู้เอาประกันตายลง การส่งเคราะห์แบบนี้บางกรณีอาจรวมถึงคู่สมรสและสมาชิก ในครอบครัวด้วย เงินช่วยเหลือจะจ่ายให้แก่ผู้ต้องเสียค่าใช้จ่ายต่าง ๆ

4.3 ประโยชน์ส่งเคราะห์การได้รับอันตรายจากการจ้างงาน รูปแบบนี้แพร่หลายมาก ที่สุดและมีเกือบทุกประเทศ นักกฎหมายสมัยก่อนเรียกว่า ค่าทดแทนของแรงงาน แต่ในภายหลังมัก เรียกกันว่า เงินส่งเคราะห์ผู้ได้รับอันตรายจากการจ้างงาน หลักการของรูปแบบนี้เกิดจากความคิด ที่ว่า นายจ้างควรต้องรับผิดชอบต่ออันตรายหรืออุบัติเหตุในการจ้างงานที่เกิดขึ้นโดยธรรมดาจาก การใช้เครื่องจักรหรือการใช้แรงงาน โดยไม่ต้องดูว่าอันตรายหรืออุบัติเหตุดังกล่าวเกิดจากความผิด ของนายจ้าง ลูกจ้าง หรือบุคคลที่สาม

4.4 ประโยชน์ส่งเคราะห์ชราภาพ ประโยชน์ส่งเคราะห์รูปแบบนี้เป็นที่สนใจของนัก



วางแผน นักวิเคราะห์มากที่สุด ในการบรรลุจุดหมายของบุคคลในทางสังคม การงานอุตสาหกรรม และประชากรศาสตร์ มีวิธีการพื้นฐานหลายอย่าง ซึ่งอาจแยกเป็น 4 วิธีต่างกัน คือ

(ก) ส่งเคราะห์ครอบครัวแบบให้เงินบำนาญแก่ประชาชนที่มีอายุถึงเกณฑ์ โดยไม่พิจารณารายได้ของเขาเลย

(ข) ประชาสงเคราะห์ แบบนี้ให้ประโยชน์ส่งเคราะห์แก่คนชราที่คือครั้นโดย การตรวจสอบพิจารณาต่าง ๆ ด้วย

(ค) ประกันภัยสังคม แบบนี้ให้ประโยชน์ส่งเคราะห์แก่สมาชิกที่ถึงวัยชราโดย พิจารณาถึงสถิติบันทึกการทำงานและเงินสมทบของเขา

(ง) กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เป็นการจ่ายเงินก้อนใหญ่ครั้งเดียว จากเงินสมทบ ของเขาบวกด้วยดอกเบี้ยให้เขาเมื่อถึงอายุที่กำหนด ในบางกรณีเงินก้อนจ่ายครั้งเดียวนี้อาจเปลี่ยน เป็นเงินจ่ายเป็นงวดก็ได้ วิธีการนี้ จะได้ศึกษาโดยละเอียดในบทที่ 3

ประโยชน์ส่งเคราะห์คนชราส่วนใหญ่มักมีการรวมประโยชน์ส่งเคราะห์คนทุพพลภาพ และ ประโยชน์ส่งเคราะห์การขาดอุปการะเข้าไปด้วย

4.5 ประโยชน์ส่งเคราะห์การขาดอุปการะ ผู้อยู่ในความอุปการะมักเกี่ยวข้องกับ หญิงหม้ายและเด็ก ประโยชน์ส่งเคราะห์นี้อาจอยู่ในรูปเงินบำนาญ ซึ่งปัจจุบันมักพิจารณาประกอบกับ เงินโชต่าง ๆ ด้วย

4.6 ประโยชน์ส่งเคราะห์ความทุพพลภาพ ความทุพพลภาพอาจกล่าวได้ว่าเป็นการ เกษียณก่อนอายุ ดังนั้นจึงมักมีการบัญญัติไว้ร่วมกับเรื่องประโยชน์ส่งเคราะห์ชราภาพ เพราะทั้ง 2 เรื่องนี้คล้ายกันมาก

4.7 ประโยชน์สงเคราะห์การว่างงาน ประโยชน์สงเคราะห์รูปแบบนี้เป็นการให้การสงเคราะห์คนงานซึ่งว่างงาน และสูญเสียรายได้ไปเพราะผลแห่งสภาวะการณที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของเขา ประเทศอุตสาหกรรมมักมีประโยชน์สงเคราะห์รูปแบบนี้มากกว่าประเทศเกษตรกรรม

4.8 ประโยชน์สงเคราะห์ครอบครัว เป็นรูปแบบการสงเคราะห์เป็นเงินสดที่ต่างจากการสงเคราะห์แบบอื่น ๆ เพราะแบบอื่นเป็นการประกันรายได้ที่สูญเสียไปบางส่วนหรือทั้งหมด แต่แบบนี้เป็นการสงเคราะห์นอกเหนือออกไปทั้งนี้มาจากแนวความคิดที่ว่า ค่าแรงงานปกตินั้นมักมิได้พิจารณาถึงขนาดของครอบครัว บางประเทศมีการศึกษาให้เปล่า อาหารให้เปล่า และค่าบริการสุขภาพแก่เด็กด้วย

## 5. ปัญหาการสงเคราะห์คนชรา

กล่าวกันว่า การสงเคราะห์คนชราเป็นหน้าที่ของสังคม ที่จะตอบแทนคนที่ทุ่มเทกำลังงาน และกำลังใจให้แก่งานจนถึงวัยชรา และเป็นทั้งรางวัลที่คนชราสมควรได้รับเนื่องจากทำงานอย่างซื่อสัตย์และจงรักภักดีเป็นเวลานานด้วย<sup>11</sup> นอกจากนี้ประโยชน์สงเคราะห์คนชรายังเป็นสิ่งที่มีการค้นคว้ากันอย่างกว้างขวางและลึกซึ้งที่สุดด้วย ในชาย เรื่องความมั่นคงทางสังคมในฐานะที่สิ่งนี้เป็นความต้องการของปัจเจกชนทุกคน<sup>12</sup>

ปัญหาว่าอายุเท่าใดจึงเป็นวัยชรา นั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ถือว่าคนชราหมายถึง คนที่มีอายุ 60 ขึ้นไปเป็นเกณฑ์ ตามการประชุมสมัชชาโลกว่าด้วย คนสูงอายุ ณ นครเวียนนา ระหว่างวันที่ 26 กรกฎาคม ถึงวันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2525<sup>13</sup>

เพื่อปูพื้นฐานไปสู่การวิเคราะห์ในบทหลัง ในที่นี้จึงขอเสนอข้อมูลเกี่ยวกับสถิติคนชรา

<sup>11</sup> ISSA , OLD AGE PROTECTION SCHEMES IN ASIA , WORKING PAPER PREPARED BY W.R. MCGILLIVRAY , BANGKOK 1980 , P.3

<sup>12</sup> ILO , INTRODUCTION TO SOCIAL SECURITY , P. 55

<sup>13</sup> สรุปวิธีค้น ฉบับพิเศษ , มกราคม 2526 , หน้า 11

ปัญหาและความต้องการรวมทั้งบริการสำหรับคนชราไทย เพราะสิ่งเหล่านี้เป็นหลักการในการ  
สงเคราะห์คนชรา ไม่ว่าจะใช้วิธีการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ หรือวิธีการอื่น

### 5.1 สถิติคนชรา

รายงานการศึกษาวิจัยของสหประชาชาติได้แสดงให้เห็นแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลง  
โครงสร้างของประชากรโลกว่า ในปี ค.ศ. 2000 โลกจะมีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปถึง 580 ล้าน  
คน และเกือบครึ่งหนึ่งเป็นประชากรของแถบเอเชีย (280 ล้าน) และในขณะที่อัตราส่วนของการเพิ่ม  
ของประชากรโลกเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 52 แต่อัตราการเพิ่มของประชากรอายุ 60 ขึ้นไปกลับ  
เพิ่มถึงร้อยละ 102 ซึ่งนับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติ ที่คนรุ่นปัจจุบันมีองค์ประกอบ  
ของคนกลุ่มอายุใหม่ คือ กลุ่มคนชรา<sup>14</sup>

แนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของประชากรไทยที่มีทิศทางค่อนข้างจะ  
เด่นชัดว่าเป็นเช่นนานาประเทศ เพราะเมื่ออัตราการเกิดลดต่ำลงย่อมเป็นผลให้สัดส่วนประชากร  
ในกลุ่มวัยเด็กลดน้อยลง และเมื่ออายุขัยเฉลี่ยของประชากรเพิ่มขึ้น หรือคนมีอายุยืนยาวขึ้นก็จะ  
เป็นผลให้สัดส่วนของประชากรที่มีอายุมากเพิ่มขึ้น เป็นปรากฏการณ์ความชราภาพของประชากร  
สำหรับการทวิจำนวนของคนอายุ 60 ปีขึ้นไปนั้น มีสถิติการเพิ่มดังนี้คือ ในปี พ.ศ. 2513 มีจำนวน  
1,696,000 คน ในปี พ.ศ. 2523 เพิ่มเป็น 2,515,000 คน หรือประมาณ 4.9 % ของประชากร  
ทั้งหมด ในปี 2543 (คือ ค.ศ. 2000) คาดคะเนว่าจะมีประชากรที่อายุ 60 ปีขึ้นไปถึง 4,851,000  
คน หรือประมาณ 7.4% ของประชากรทั้งหมด หรือ 2 เท่าของคนสูงอายุในปัจจุบัน

<sup>14</sup> สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คนชราไทย, พฤษภาคม 2525 หน้า  
1.1 - 1.3 อ้างถึง WILLIAM H. KERRIGAN - เลขาธิการ WORLD ASSEMBLY ON AGING  
(W.A.A.) จาก BANGKOK POST. NOVEMBER 18, 1981 P.4 และอ้างอิงสำนักงานคณะ  
กรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สถาบันประชากรศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
และสำนักงานสถิติแห่งชาติ, การคาดประมาณจำนวนประชากรของประเทศไทย 2513 - 2523  
หน้า 43 - 48

จะเห็นได้ว่ากลุ่มประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป มีทั้งจำนวนและสัดส่วนเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ และจำนวนและสัดส่วนของประชากรหญิงสูงอายุ จะมีมากกว่าประชากรชายทั้งนี้เนื่องจากอายุเฉลี่ยของสตรีสูงกว่าของชาย และจะมีสัดส่วนของหญิงหม้ายหรือหย่าร้างมากกว่าชายในวัยเดียวกัน นั่นคือสตรีสูงอายุจะมีโอกาสอยู่โดดเดี่ยวไร้คู่สมรสมากกว่าชาย อันเนื่องมาจากการตายจากของคู่สมรสและโอกาสที่จะแต่งงานใหม่ได้นั้นมีน้อย เนื่องจากประเพณีนิยม นอกจากนี้สตรีที่โสด เป็นหม้ายหรือหย่าร้างซึ่งสูงอายุ และต้องรับผิดชอบในการเป็นหัวหน้าครอบครัวนั้นมีจำนวนในระดับสูง ประชากรสูงอายุปัจจุบัน และอีก 10 ปีข้างหน้า คือ เป็นกลุ่มที่ส่วนใหญ่ (หญิง 76 % ชาย 43 %) ไม่ได้รับการศึกษา หรือมีการศึกษาในระดับประถมศึกษา (ชาย 47 % หญิง 21 %) อาชีพส่วนใหญ่เป็นเกษตรกร เมื่อเข้าสู่วัยชราจะขาดเรี่ยวแรงประกอบอาชีพ และส่วนใหญ่มีความสามารถทางเศรษฐกิจต่ำ ซึ่งแน่นอนจะต้องตกเป็นภาระของบุตรหลานที่จะต้องเกื้อหนุนกลุ่มคนชราที่มีการศึกษาน้อยหรือขาดการศึกษา มักจะขาดความรู้ในการระมัดระวังดูแลสุขภาพของตนเองยามแก่เฒ่า รวมทั้งขาดโอกาสที่จะแสวงหาความรู้ในการใช้ชีวิตในวัยชราอย่างมีประสิทธิภาพ

## 5.2 ปัญหาและความต้องการของคนชราไทย <sup>15</sup>

ปัญหาทั่ว ๆ ไปที่กลุ่มคนชราประสบอยู่ในปัจจุบัน ปัญหาสำคัญอันดับแรกคือ ปัญหาทางเศรษฐกิจ อันสืบเนื่องจากรายได้ไม่แน่นอน (31 %) ปัญหาต่อไปได้แก่ปัญหาสุขภาพอนามัย หฤศโรคม (29 %) ถัดไปได้แก่ปัญหาการขาดเพื่อนสนิททำให้รู้สึกเหงาและโดดเดี่ยว (10 %) และปัญหาการไม่รู้ว่าจะมีชีวิตอยู่ไปเพื่ออะไร (9 %) ปัญหาเรื่องความสัมพันธ์กับครอบครัว (5 %) ปัญหาเรื่องทางกฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สิน (3 %) และปัญหาอื่น ๆ (2 %) ซึ่งได้แก่การห่วงใยบุตรหลานจะลำบาก เรื่องการถูกไล่ที่และการไม่ได้รับความยุติธรรมต่าง ๆ มีส่วนน้อย (10 %) เท่านั้น ซึ่งบอกว่าไม่มีปัญหาอะไรเลย

เมื่อพิจารณาถึงปัญหาอันดับแรก ๆ 3 ปัญหาของคนชรานั้น จะเห็นได้ว่าปัญหาความ

<sup>15</sup> สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , คนชราไทย พฤษภาคม 2525

ยากจนและปัญหาเกี่ยวกับสุขภาพเป็นปัญหาที่ค่อนข้างจะรุนแรงมาก (31 % และ 29 %) กว่าปัญหาที่ 3 คือการขาดเพื่อนสนิทวัยเดียวกัน ทำให้รู้สึกโดดเดี่ยว (10 %) จากเหตุผลของตัวเลขแล้วยังมีสาเหตุอื่น ๆ อีกดังนี้

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า 40 % ของกลุ่มคนชรายังต้องทำงานประจำอยู่เพื่อหารายได้ และยังต้องทำต่อไปอีกเนื่องจากเหตุผลทางเศรษฐกิจ งานที่ทำส่วนใหญ่ได้แก่งานเกษตรกรรม ประเด็นปัญหาความยากจนของเกษตรกรไทยซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศนั้น เป็นความจริงที่รู้กันอยู่ทั่วไป เกษตรกรส่วนใหญ่รายได้เฉลี่ยต่ำกว่าอาชีพอื่น รวมทั้งเป็นงานที่ต้องอาศัยกำลังแรงงานสูง ดังนั้น เมื่ออย่างเข้าสู่วัยชราอันเป็นวัยที่ขาดกำลังแรงงาน ก็ยิ่งจะทำให้ปัญหาเพิ่มทวีคูณยิ่งขึ้นไปอีก คนชราทั้งชายหญิง 86 % ตอบว่ามีปัญหาทางเศรษฐกิจ ในจำนวนนี้ 37 % ค่อนข้างจะเดือดร้อนและ 20 % เดือดร้อนมากถึงขั้นผิดเคืองเลยทีเดียว

ครอบครัวและลูก ๆ นอกจากเป็นที่ปรึกษาเมื่อคนชรามีปัญหาหรือความวิตกกังวลแล้ว ยังเป็นแหล่งที่คนชราต้องการให้ช่วยเหลือเมื่อตนเองไม่แข็งแรงหรือเจ็บป่วยอีกด้วย และก็เช่นเดียวกัน ลูกสาวเป็นที่หวังและที่พึ่งสูงกว่าคนอื่น ๆ นอกจากนี้ครอบครัวยังเป็นที่หวังว่าจะเป็นผู้ช่วยเหลือเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในยามชรา ( 61 % ) แหล่งใหญ่คือ ได้มาจากลูก ๆ นั้นเอง (58 %)

นอกจากครอบครัวและลูก ๆ แล้ว คนชราส่วนใหญ่มักคิดหวังพึ่งตนเอง คือคิดว่าควรจะหางานเก็บหอมรอมริบไว้ (25 %) หรือหาเงินจากการทำงาน (29 %) แหล่งความช่วยเหลือนอกเหนือจากครอบครัวที่คนชราเคยได้รับความช่วยเหลือมี 41 % 57 % ไม่เคยได้รับบริการช่วยเหลืออะไรเลย บุคคลที่เคยช่วยให้บริการส่วนใหญ่ ได้แก่ ญาติ (44 %) และเพื่อนบ้านบางคน (43 %) บริการจากเจ้าหน้าที่จากหน่วยบริการสาธารณะของรัฐ (11 %) หรืออาสาสมัคร (0.2 %) ซึ่งเห็นได้ว่าบริการของรัฐมีเพียงส่วนน้อยเท่านั้น

### 5.3 บริการสำหรับคนชราไทย

#### 5.3.1 ภาครัฐบาล



โดยทั่วไป บริการในภาครัฐบาลที่จัดให้คนไทยยังมีน้อยมาก คนชราส่วนใหญ่พึ่งพาอาศัยครอบครัว ลูกหลานญาติมิตร หรือเพื่อนบ้านใกล้เคียงเป็นส่วนใหญ่

ปัจจุบันการบริการสังคมที่รัฐจัดแก่กลุ่มคนชรา คือ

5.3.1.1 การรักษาพยาบาลโดยไม่เสียค่าบริการสำหรับผู้มีรายได้น้อย คือ คนโสดรายได้ไม่ถึง 1,000 บาทต่อเดือน หรือผู้ที่สมรสแล้วมีรายได้ทั้งครอบครัวไม่ถึง 2,000 บาทต่อเดือน โดยมุ่งเน้นการให้บริการแก่ประชาชนในชนบทและกลุ่มที่เสี่ยงต่อการเจ็บป่วย คือ กลุ่มเด็กอายุต่ำกว่า 5 ปี และผู้สูงอายุเกิน 60 ปีขึ้นไป แม้ว่าจะมีผู้รับบริการในช่วงปี 2519 - 2522 เพิ่มขึ้นจาก 4.6 ล้านคนเป็น 8.5 ล้านคน และงบประมาณ ประมาณ 610 ล้านบาทในปี 2519 ลดลงเหลือเป็น 300 ล้านบาทในปี 2522 ก็ตาม แต่ก็ไม่ได้แบ่งแยกกลุ่มอายุว่าคนชราได้รับบริการเป็นสัดส่วนเท่าไร

5.3.1.2 บริการสถานสงเคราะห์คนชรา มีทั้งสิ้น 6 แห่ง รับคนชราชายอายุ 65 ปีขึ้นไป และหญิงอายุ 60 ปีขึ้นไป ซึ่งมีความเดือดร้อนที่อยู่อาศัยและขาดครอบครัวอุปการะ หรืออยู่กับครอบครัวไม่มีความสุข ปี พ.ศ. 2522 รับคนชราเข้าอยู่อาศัยประมาณ 1,603 คน งบประมาณที่ใช้ซึ่งรวมกับการสงเคราะห์คนพิการและทุพพลภาพในช่วง 5 ปี ระหว่าง พ.ศ. 2518 - 2522) เฉลี่ยประมาณ 44 ล้านบาท รูปแบบบริการดังกล่าวทำได้ค่อนข้างจะจำกัดและค่าใช้จ่ายสูง ประกอบทั้งยังไม่ได้มีการศึกษาถึงประสิทธิภาพของบริการแบบนี้ จากการศึกษาวิจัยพบว่า ผู้รับบริการเองก็ยังเหงาและยังเรียกร้องบริการทางแพทย์เฉพาะโรค

5.3.1.3 สวัสดิการเฉพาะกลุ่มข้าราชการ หรือลูกจ้างของรัฐหลังการปลดเกษียณ ปีงบประมาณ 2524 มีผู้ได้รับบริการประมาณ 35,282 คน ค่าใช้จ่ายประมาณ 2.5 ล้านบาท

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า สวัสดิการที่รัฐจัดให้แก่กลุ่มคนชราปัจจุบันยังไม่เพียงพอ ไม่ทั่วถึง ไม่ครอบคลุมเป้าหมายและไม่ครอบคลุมทุกด้าน <sup>16</sup>

<sup>16</sup> สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , คนชราไทย หน้า 4.5 - 4.6

### 5.3.2 ภาคเอกชน <sup>17</sup>

องค์การเอกชนได้มีบทบาทสำคัญยิ่งในการให้บริการแก่คนชราในรูปต่าง ๆ ได้แก่

5.3.2.1 มูลนิธิช่วยเด็กชราและเด็กกำพร้า ซึ่งให้บริการสงเคราะห์แก่คนชราที่เป็นชาวจีน

5.3.2.2 สมาคมนักบุญวินเซนต์เดอโพลแห่งประเทศไทย มีสถานสงเคราะห์คนชราในบริเวณโรงพยาบาลเซนต์หลุยส์ และตำบลบ้านจืด อำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี

5.3.2.3 ปากน้ำสุสานมูลนิธิ (วัดสนามนาวิวาส) จังหวัดสมุทรปราการ

5.3.2.4 สมาคมสตรีจังหวัดสกลนคร

5.3.2.5 มูลนิธิคาทอลิกจังหวัดสุราษฎร์ธานี ฯลฯ

## 6. ความมั่นคงทางสังคมในต่างประเทศ

ประเทศต่าง ๆ มีวิธีการและรูปแบบในการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจในสังคมต่างกันไปตามภูมิหลังสภาพแวดล้อม และสภาวะเศรษฐกิจของประเทศ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการพิจารณาวางแผนการทางภาษีอากร เพื่อส่งเสริมการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ จำเป็นต้องพิจารณาความมั่นคงทางสังคมในประเทศนั้น ๆ ในลักษณะภาพรวมด้วย จะแยกพิจารณาเฉพาะกองทุนสำรองเลี้ยงชีพอย่างเดียวไม่ได้ ความมั่นคงทางสังคมของประเทศต่าง ๆ ตามข้อมูลจากรายงานเรื่อง SOCIAL SECURITY PROGRAMS THROUGHOUT THE WORLD 1981 จัดทำโดย U.S. DEPARTMENT OF HEALTH AND HUMAN SERVICES ซึ่งเป็นการรวบรวมเฉพาะข้อมูลที่ได้จาก

<sup>17</sup> ศรีทับทิม พานิชพันธ์, "บริการสังคมกับผู้สูงอายุ" คู่มือปริทัศน์ ฉบับพิเศษ มกราคม 2526 หน้า 31 - 32

การบัญชีกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงทางสังคมของแต่ละประเทศ อาจแบ่งรูปแบบประโยชน์  
สงเคราะห์เป็น 5 รูปแบบใหญ่ ๆ และอาจแสดงเป็นตารางให้เห็นภาพกว้าง ๆ ของความมั่นคง  
ทางสังคมในประเทศสำคัญ ๆ ตามตารางที่ 1 และตารางที่ 2 ดังนี้

## ตารางที่ 1

ตารางแสดงจำนวนประเทศที่จัดให้มีประโยชน์สงเคราะห์รูปแบบต่าง ๆ

ระหว่าง พ.ศ.2483 - 2524

	2483	2492	2501	2510	2520	2524
รูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง	57	58	80	120	129	139
คุ้มครองคนชรา คนทุพพลภาพ และคนขาดไร้อุปการะ	33	44	58	92	114	127
คุ้มครองการเจ็บป่วย คลอดบุตร	24	36	59	65	72	79
คุ้มครองอันตรายจากการทำงาน	57	57	77	117	129	136
คุ้มครองการว่างงาน	21	22	26	34	38	37
คุ้มครองค่าใช้จ่ายในครอบครัว	7	27	38	62	65	67

## ตารางที่ 2

ตารางแสดงระบบการคุ้มครองความมั่นคงทางสังคมในประเทศต่าง ๆ รวม 17 ประเทศ

ประเทศ	ระบบการคุ้มครองคนชรา, คนทุพพลภาพ และคนชราไร้อุปการะ	ระบบการคุ้มครองการเจ็บป่วย และการคลอดบุตร	ระบบการคุ้มครองอันตรายจากการทำงาน	ระบบการคุ้มครองการว่างงาน	ระบบการคุ้มครองค่าใช้จ่ายในครอบครัว
1. สหรัฐอเมริกา	ใช้ระบบประกันสังคม เริ่ม ปี 1935	ใช้ระบบประกันสังคม เริ่ม ปี 1965	ใช้ระบบบังคับให้นายจ้างทำประกัน เริ่ม ปี 1908	ใช้ระบบบังคับให้มีการประกัน เริ่ม ปี 1935	ใช้ระบบสังคมสงเคราะห์ โดยรัฐบาลกลาง(AFDC)
2. แคนาดา	ใช้ระบบประกันสังคมและระบบ UNIVERSAL PENSION เริ่มปี 1927	ใช้ระบบประกันสุขภาพ เริ่ม ปี 1957	ใช้ระบบบังคับให้มีการประกัน เริ่ม ปี 1918	ใช้ระบบบังคับให้มีการประกัน เริ่ม ปี 1940	ใช้ระบบครอบครัววาล เริ่ม ปี 1944
3. อังกฤษ	ใช้ระบบประกันสังคมและสังคมสงเคราะห์ เริ่ม ปี 1908	ใช้ระบบประกันสังคมและระบบบริการสุขภาพเริ่ม ปี 1911	ใช้ระบบประกันสังคม เริ่ม ปี 1897	ใช้ระบบบังคับให้มีการประกัน เริ่ม ปี 1911	ใช้ระบบครอบครัววาล เริ่ม ปี 1945
4. เยอรมัน ตะวันออก	ใช้ระบบประกันสังคม เริ่ม ปี 1889	ใช้ระบบประกันสังคม เริ่ม ปี 1883	ใช้ระบบประกันสังคม เริ่ม ปี 1884	ยกเลิกไปใน ปี 1977	ใช้ระบบครอบครัววาล เริ่ม ปี 1950
5. เยอรมัน ตะวันตก	ใช้ระบบประกันสังคม เริ่ม ปี 1889	ใช้ระบบประกันสังคม เริ่ม ปี 1883	ใช้ระบบบังคับให้มีการประกันเริ่ม ปี 1884	ใช้ระบบบังคับให้มีการประกันเริ่ม ปี 1927	ใช้ระบบครอบครัววาล เริ่ม ปี 1954
6. นอร์เวย์	ใช้ระบบบำนาญ ครอบครัววาลและระบบประกันสังคม เริ่ม ปี 1936	ใช้ระบบประกันสังคม เริ่ม ปี 1909	ใช้ระบบประกันสังคม เริ่ม ปี 1895	ใช้ระบบประกันสังคม เริ่ม ปี 1906	ใช้ระบบครอบครัววาล เริ่ม ปี 1946
7. สวีเดน	ใช้ระบบบำนาญ ครอบครัววาลและระบบประกันสังคม เริ่ม ปี 1913	ใช้ระบบประกันสังคม เริ่ม ปี 1891	ใช้ระบบบังคับให้มีการประกัน เริ่ม ปี 1901	ใช้ระบบประกันโดยสมัครใจ การสงเคราะห์เริ่มปี 1934	ใช้ระบบครอบครัววาล เริ่ม ปี 1947
8. ญี่ปุ่น	ใช้ระบบประกันสังคม เริ่ม ปี 1941	ใช้ระบบประกันสังคม เริ่ม ปี 1922	ใช้ระบบบังคับให้มีการประกัน เริ่ม ปี 1911	ใช้ระบบบังคับให้มีการประกันเริ่ม ปี 1947	ใช้ระบบนายจ้างรับผิดชอบ และระบบครอบครัววาล เริ่ม ปี 1971
9. อิสราเอล	ใช้ระบบประกันสังคม เริ่ม ปี 1953	ใช้ระบบประกันสังคม เริ่ม ปี 1953	ใช้ระบบประกันสังคม เริ่ม ปี 1953	ใช้ระบบประกันสังคม เริ่ม ปี 1970	ใช้ระบบครอบครัววาล เริ่ม ปี 1959





ประเทศ	ระบบการคุ้มครองคนชรา, คนทุพพลภาพ และคนขาดไร้อุปการะ	ระบบการคุ้มครองการเจ็บป่วย และการคลอดบุตร	ระบบการคุ้มครองอันตราย จากการทำงาน	ระบบการคุ้มครอง การว่างงาน	ระบบการคุ้มครอง ค่าใช้จ่ายในครอบครัว
10. เกาหลีใต้	ใช้ระบบพิเศษสำหรับข้าราชการ เริ่ม ปี 1960	ใช้ระบบประกันสังคม เริ่ม ปี 1963	ใช้ระบบบังคับให้มีการ ประกัน เริ่ม ปี 1953	-	-
11. ฟิลิปปินส์	ใช้ระบบประกันสังคม เริ่ม ปี 1954	ใช้ระบบประกันสังคม เริ่ม ปี 1954	ใช้ระบบประกันสังคม เริ่ม ปี 1927	-	-
12. อินเดียน	ใช้ระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เป็นหลัก เริ่ม ปี 1948	ใช้ระบบประกันสังคม เริ่ม ปี 1948	ใช้ระบบประกันสังคม เริ่ม ปี 1923	-	-
13. ศรีลังกา	ใช้ระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เริ่ม ปี 1958	ใช้ระบบบริการสุขภาพ เริ่ม ปี 1939	ใช้ระบบประกันภัย เริ่ม ปี 1934	-	-
14. สิงคโปร์	ใช้ระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เริ่ม ปี 1953	ใช้ระบบบริการสุขภาพ แห่งชาติ	ใช้ระบบบังคับให้มีการ ประกัน เริ่ม ปี 1929	-	-
15. มาเลเซีย	ใช้ระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เริ่ม ปี 1951 ระบบประกันสังคม คนทุพพลภาพ เริ่ม ปี 1969	ใช้ระบบบริการสุขภาพ แห่งชาติ	ใช้ระบบประกันสังคม เริ่ม ปี 1929	-	-
16. อินโดนีเซีย	ใช้ระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เริ่ม ปี 1951	ใช้ระบบประกันสังคมแบบ สม่ครใจ เริ่ม ปี 1957	ใช้ระบบบังคับให้มีการ ประกันและระบบประกันภัย สังคม เริ่ม ปี 1939	-	-
17. ไทย	ใช้ระบบพิเศษสำหรับข้าราชการ มีกฎหมายประกันสังคมใน ปี 1954 แต่ยังไม่ีผลบังคับใช้	นายจ้างรับผิดชอบจ่ายค่าจ้าง 30 วัน ระหว่างลาป่วยหรือ ลากลอคตามกฎหมายแรงงาน ปี 1958	ใช้ระบบบังคับให้มีการ ประกัน เริ่ม ปี 1956	-	-

## 7. ความมั่นคงทางสังคมกับภาษีอากร

ระบบความมั่นคงทางสังคมและระบบภาษีอากร มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด เพราะต่างก็เป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้ที่สำคัญ การจัดเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า การให้หักลดหย่อนในอัตราเดียวกัน การยกเว้นภาษีสำหรับเงินได้ขั้นต่ำ หรือกำหนดระดับรายได้ที่ไม่ต้องเสียภาษี ฯลฯ ล้วนอยู่ในหลักการเก็บภาษีจากคนมีมากสักหน่อย เพื่อใช้ในกิจการของส่วนรวม ส่วนการให้การสงเคราะห์แก่คนเดือนร้อนทุกข์ยากในระบบความมั่นคงทางสังคมต่าง ๆ ก็ล้วนอยู่ในหลักการสงเคราะห์คนจนมากสักหน่อย เพื่อความมั่นคงผาสุกของส่วนรวมเช่นกัน เงินจำนวนมากที่นำมาใช้ในการสงเคราะห์ หรือจัดระบบความมั่นคงทางสังคมแก่ประชาชนนั้น ก็คือเงินที่จัดเก็บจากประชาชนในรูปภาษีอากรนั่นเอง <sup>18</sup>

ในที่นี้จะได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ 3 ด้านที่สำคัญ เพื่อใช้วิเคราะห์ในบทต่อไป ดังนี้

7.1 การบรรเทาภาระภาษีอากร ทำให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้น และต้องการการสงเคราะห์จากระบบความมั่นคงทางสังคมน้อยลง <sup>19</sup> การให้บุคคลได้รับการบรรเทาภาระภาษีมากขึ้น เช่น การให้หักลดหย่อนบุตร และผู้อยู่ใต้การอุปการะ หรือการให้หักลดหย่อนในกรณีพิเศษ เช่น กรณีตามอด กรณีทุพพลภาพ หรือกรณีชราภาพ เป็นมาตรการสำคัญในการเพิ่มรายได้ให้แก่บุคคล เพราะเมื่อบุคคลได้รับการบรรเทาภาระภาษีมากขึ้น ภาษีย่อมเสียลดลง และรายได้ก็ย่อมมีมากขึ้น ด้วยในทางกลับกัน

7.2 การจัดเก็บภาษีอากรจากผู้ได้รับประโยชน์สงเคราะห์ ปัญหาว่าผลประโยชน์สงเคราะห์จากระบบความมั่นคงทางสังคมควรต้องเสียภาษีอากรหรือไม่เพียงไรนั้น เป็นเรื่อง

<sup>18</sup> DAVID PIACHAUD , "TAXATION AND SOCIAL SECURITY" , TAXATION AND SOCIAL POLICY , CEDRIC SANDFORD , CHRIS POND AND ROBERT WALKER ED. , (LONDON : HEINEMANN EDUCATIONAL BOOKS 1980) P. 68

<sup>19</sup> A.I.OGUS AND EM. BARENDT , THE LAW OF SOCIAL SECURITY , P.34

ตกเถียงกันมานานแล้ว ในปัจจุบันประเทศอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ เก็บภาษีอากรจากเงินผลประโยชน์ส่งเคราะห์เฉพาะที่เป็นผลประโยชน์ระยะยาว เช่น ผลประโยชน์ที่จ่ายแก่ผู้เกษียณอายุ หญิงหม้าย และคนทุพพลภาพเท่านั้น ส่วนผลประโยชน์ระยะสั้น เช่น เงินส่งเคราะห์คนว่างงาน คนเจ็บป่วย และเงินส่งเคราะห์ให้เปล่าต่าง ๆ มักไม่มีการเก็บภาษีอากร อย่างไรก็ตามก็ตีประเทศสหรัฐอเมริกา กำลังศึกษาวิธีการจัดเก็บภาษีอากรจากผลประโยชน์ระยะสั้นอยู่ ซึ่งมีปัญหาเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติจัดเก็บ

เหตุผลที่สนับสนุนให้มีการจัดเก็บภาษีอากรจากเงินดังกล่าว มี 2 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง เห็นกันว่า การเก็บภาษีอากรจากเงินดังกล่าวจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมในการกระจายรายได้มากขึ้น เพราะมีหลักว่าฐานภาษียิ่งกว้างเพียงไร หรือรวมเงินได้ชนิดต่าง ๆ เข้ามาได้มากเพียงไร ระบบภาษียิ่งมีความเป็นธรรมเพียงนั้น<sup>20</sup> เพราะมีฉะนั้นจะเกิดความได้เปรียบเสียเปรียบกันในหมู่ผู้เสียภาษี สำหรับเงินผลประโยชน์ระยะสั้นนั้นเห็นได้ว่ามีลักษณะเป็นการชั่วคราวเท่านั้น และไม่เป็นความจริงที่ว่า ผู้ได้รับการส่งเคราะห์จากระบบความมั่นคงทางสังคมไม่ได้รับการส่งเคราะห์อย่างอื่น ๆ อีก เช่น จากญาติมิตร ดังนั้นควรรวมเข้าเป็นรายได้ของบุคคลในปีภาษีด้วย เพราะเป็นรายได้ทดแทนชนิดหนึ่งนั่นเอง เช่นเดียวกับผลประโยชน์ระยะยาวจากระบบความมั่นคงทางสังคม

เหตุผลประการที่สอง การเก็บภาษีอากรจากเงินเหล่านี้ สร้างแรงจูงใจในการทำงานมากกว่าการไม่เก็บ เพราะการเก็บภาษีจากเงินส่งเคราะห์นี้ โดยเฉพาะเงินส่งเคราะห์การว่างงาน ย่อมทำให้เงินส่งเคราะห์ลดน้อยลงอีก ทำให้ต้องดิ้นรนหางานทำมากขึ้น การเก็บภาษีจากคนทำงานแต่กลับไม่เก็บภาษีจากคนว่างงาน ซึ่งมีรายได้จากการส่งเคราะห์ มีผลกระทบทำให้มีคนว่างงานมากขึ้น<sup>21</sup> อย่างไรก็ตามก็ดี ในประเด็นนี้มีผู้เถียงว่าการเพิ่มแรงจูงใจในการทำงานนั้นควรใช้

<sup>20</sup> DAVID PIACHAUD, "TAXATION AND SOCIAL SECURITY", TAXATION AND SOCIAL POLICY, P. 77

<sup>21</sup> IBID P. 78 มีการศึกษาในประเทศอังกฤษ โดย NICKEL (1978) ประมวลว่าการจ่ายเงินส่งเคราะห์ตามรายได้ใน ค.ศ. 1966 ทำให้มีคนว่างงานสตรีเพิ่มมากขึ้นถึงร้อยละ 10

มาตรการเพิ่มค่าแรง เพื่อดึงดูดใจดีกว่าที่จะลดเงินประโยชน์สงเคราะห์ซึ่งมีจำนวนน้อยอยู่แล้วลงไปอีก

เหตุผลที่คัดค้านการเก็บภาษีอากรจากเงินผลประโยชน์ระยะสั้นต่าง ๆ มี 2 ประการ เช่นกันคือ

เหตุผลประการที่หนึ่ง เห็นกันว่าผลประโยชน์ระยะสั้นเป็นเงินจำนวนน้อย และมีอัตราทดแทนรายได้ที่ต่ำกว่าผลประโยชน์ระยะยาวเป็นอย่างมาก ผลประโยชน์ที่ต้องมีการทดสอบรายได้ของผู้รับก่อน รวมทั้งเงินผลประโยชน์สงเคราะห์การว่างงานมิได้คำนวณเมื่อภาระภาษีไว้ด้วย การเก็บภาษีจากเงินดังกล่าวทำให้ผู้สงเคราะห์ได้รับเงินน้อยลง จึงอาจทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้รับได้ และการคำนวณเมื่อภาระภาษีไว้ก็เป็นสิ่งที่ทำได้ยาก<sup>22</sup> อนึ่งหากเห็นว่าการดเก็บภาษีดังกล่าวจะทำให้แรงจูงใจในการหางานลดลงแล้วทางที่ถูกควรเพิ่มค่าแรงให้สูงขึ้น ให้คนอยากหางานดีกว่าที่จะไปลดเงินผลประโยชน์ของคนที่กำลังเดือดร้อน

บางคนยังอ้างว่าการเก็บภาษีจากผลประโยชน์ระยะสั้นเหมือนการเก็บภาษีจากคนป่วย ต้อยค่านี้อาจสามารถจูงใจคนได้ดี แต่มีหลักสนับสนุนน้อย เพราะคนป่วยไม่ใช่จะขาดความมั่นคงทางสังคมอย่างสิ้นเชิงเสียทีเดียว โดยทั่วไปลูกจ้างที่เจ็บป่วยมักได้รับการช่วยเหลือสงเคราะห์จากทางอื่นไม่มากนักน้อยอยู่แล้ว อย่างไรก็ตามการริเริ่มจัดเก็บภาษีจากผลประโยชน์ระยะสั้นนี้หาหลักสนับสนุนยากเช่นกัน และมีผลล้นด้วยเหตุผลทางการเมือง<sup>23</sup> คือ กลัวว่าคู่ปรับก็จะนำไปใช้เป็นข้ออ้างในการโจมตีทางการเมือง

เหตุผลประการที่สอง เห็นกันว่า การเก็บภาษีดังกล่าวจะทำให้รัฐมีภาษีอากรรายเล็ก ๆ น้อย ๆ ค้างมากขึ้น เป็นภาระในการติดตามเร่งรัด<sup>24</sup> และต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นอีกมาก ในการ

<sup>22</sup> IBID.

<sup>23</sup> A. I. OGUS AND E. M. BARENDT, THE LAW OF SOCIAL SECURITY, P. 36

<sup>24</sup> IBID. P. 35



เพิ่มอัตราค่าจ้างพนักงาน <sup>25</sup>

7.3 การรวมระบบภาษีอากรและระบบความมั่นคงทางสังคมเข้าด้วยกัน ระบบภาษีอากรและระบบความมั่นคงทางสังคมต่างมีจุดมุ่งหมายในการแก้ไขปัญหาความยากจนรวมอยู่ด้วย เพื่อให้ทั้ง 2 ระบบ ดำเนินการให้เกิดผลประโยชน์สูงสุด จึงมีผู้เสนอแนวความคิดในการรวมระบบทั้ง 2 เข้าด้วยกัน ซึ่งมี 3 แนวทางความคิดด้วยกัน อย่างไรก็ตามก็ดีเนื่องจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มิได้มุ่งวิเคราะห์เรื่องนี้ ดังนั้นจึงขอแนะนำแนวความคิดวิธีการต่าง ๆ มากล่าวเพียงสังเขปดังนี้

7.3.1 ความคิดของ MILTON FRIEDMAN จากประเทศสหรัฐอเมริกา เห็นว่าการปล่อยให้เอกชนประกอบกิจการแข่งขันกันเองตามระบบทุนนิยม โดยรัฐเข้าไปแทรกแซงน้อยที่สุด จะทำให้เอกชนมีความอุดมสมบูรณ์ที่สุด ดังนั้นระบบภาษีอากรควรมีลักษณะลงมือข้างล่าง กล่าวคือให้ผู้มีรายได้สูงกว่าระดับที่กำหนดเท่านั้นต้องเสียภาษี ผู้มีรายได้ไม่ถึงระดับที่กำหนดได้รับยกเว้นภาษีอากรทั้งหมด ทั้งได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลด้วย หรือที่เรียกว่า NEGATIVE INCOME TAX <sup>26</sup>

7.3.2 ความคิดจากหมู่ประเทศรอมมหาสมุทรแอตแลนติกเห็นว่า ผลประโยชน์สงเคราะห์มีความยุ่งยากสลับซับซ้อนหลายรูปแบบ โดยเฉพาะประโยชน์สงเคราะห์ที่ต้องพิจารณารายได้ประกอบด้วย จึงเห็นว่าควรใช้แบบแสดงระบบภาษีอากรเป็นคำร้องในการขอรับผลประโยชน์สงเคราะห์จากรัฐบาล หรือที่เรียกว่า TAX CREDIT SCHEME <sup>27</sup>

<sup>25</sup> DAVID PIACHAUD, "TAXATION AND SOCIAL SECURITY", TAXATION AND SOCIAL POLICY, PP. 78-79 มีการประมาณกันว่ารัฐบาลประเทศอังกฤษจะต้องจ้างพนักงานพลเรือนเพิ่มขึ้นอีก 10,000 คน เพื่อปฏิบัติการจัดเก็บภาษีอากรจากเงินผลประโยชน์ระยะสั้นต่าง ๆ

<sup>26</sup> IBID. PP. 80 - 83 และ ดู A.I. OGUS AND E.M. BARENDT, THE LAW OF SOCIAL SECURITY, P. 36 ซึ่งมีการอ้างอิงงานเขียนเพื่อศึกษาเพิ่มเติมไว้ด้วย

<sup>27</sup> A.I. OGUS AND E.M. BARENDT, THE LAW OF SOCIAL SECURITY, P. 36 - 37 มีการอ้างอิงงานเขียนเพื่อศึกษาเพิ่มเติมด้วย



7.3.3 ความคิดของ LADY RHYS WILLIAMS ซึ่งเสนอขึ้นมาเป็นทางเลือกอีก  
ทางหนึ่งต่างจากโครงการ BEVERIDGE ใน ค.ศ. 1943 โดยเสนอให้มีโครงการจ่ายเงินเป็น  
รายอาทิตย์แก่สมาชิกในสังคม เพื่อให้พอกับค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวันปกติ หรือที่เรียกว่า SOCIAL  
DIVIDEND <sup>28</sup> ปัญหาสำคัญของระบบนี้อยู่ที่การจัดการรายได้จำนวนมากเพื่อใช้จ่ายในการนี้

---

<sup>28</sup> IBID. P. 37 มีการอ้างอิงงานเขียนเพื่อศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมด้วย